

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.922

ОСОБЛИВОСТІ ВИЯВУ РІЗНИХ ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН»

Інна БОЛОКАН,

кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри цивільного права
Запорізького національного університету

SUMMARY

This article analyses the provisions of the Law of Ukraine "On citizens' appeals" concerning consolidation of its provisions that make it possible to become a manifestation of such forms of implementation of legal norms, as compliance, performance, and use. Behaviours that characterize compliance, implementation and use are investigated in relation to both groups of subjects, which directed the Law of Ukraine "On citizens' appeals" (citizens, on the one hand, and public authorities, local governments, associations of citizens, enterprises, institutions, organizations, officials, in accordance with their functional responsibilities, on the other hand). Taking into account existing in the doctrine of the general theory of law, as in the administrative-legal doctrine classification forms implementation of the law on the subjects and, in particular, the allocation of individual and collective forms of implementation, the provisions of the Law of Ukraine "On citizens' appeals" are analysed in terms of manifestations of possibilities both collective and individual forms of the implementation of the provisions of this law in the form of compliance, implementation and use.

Key words: implementation of the rule of law, compliance as a form of implementation of the law, performance as a form of implementation of the law, use as a form of implementation of the law, collective form of implementation of the law, individual form of implementation of the law.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу норм Закону України «Про звернення громадян» щодо закріплення в ньому положень, завдяки яким можливим стає вияв таких форм реалізації правових норм, як додержання, виконання та використання. Варіанти поведінки, які характеризують додержання, виконання та використання, досліджуються стосовно обох груп суб'єктів, на яких розраховано дію Закону України «Про звернення громадян» (громадяни, з одного боку, й органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації, посадові особи відповідно до їхніх функціональних обов'язків, з іншого боку). З урахуванням наявної в доктрині як загальної теорії права, так і адміністративного права класифікації форм реалізації норм права за суб'єктами та, зокрема, виокремлення індивідуальної й колективної форм реалізації норми Закону України «Про звернення громадян» аналізуються з погляду вияву як колективної, так і індивідуальної форм при реалізації положень цього Закону у вигляді додержання, виконання та використання.

Ключові слова: реалізація норм права, додержання, виконання, використання, колективна форма реалізації норм права, індивідуальна форма реалізації норм права.

Постановка проблеми. Закон України «Про звернення громадян» (далі – Закон про звернення, Закон) є одним із тих законодавчих актів, який є найбільш затребуваним суспільством, норми якого задіюються щодня, а з появою можливості звернутись з електронною петицією реалізація його норм у різних формах нині виявляється ще більш активно. З іншого боку, тема реалізації адміністративно-правових норм (а Закон України «Про звернення громадян», зокрема, є одним із законодавчих джерел адміністративного права) не так часто висвітлюється в наукових джерелах. Найбільшого висвітлення в сучасній правовій науці набули дослідження тих чи інших аспектів застосування як форми реалізації адміністративно-правових норм, щодо інших форм реалізації норм права наукові дослідження не такі активні, хоча кожна з цих форм досить специфічна та має особливості вияву. Дослідження норм Закону про звернення викликало наш інтерес насамперед тим, що дає змогу одночасно щодо двох груп «різнопланових» суб'єктів простежити особливості вияву різних форм реалізації норм права, зокрема тих, які в загальній теорії права виокремлюють як «безпосередні

форми реалізації» (інколи їх називають типами реалізації): додержання, виконання, використання.

Актуальність теми. Дослідженню окремих питань реалізації норм права присвячували свої праці такі вітчизняні та зарубіжні вчені-фахівці із загальної теорії права, такі як С.С. Алексєєв, В.М. Коробка, О.А. Маркіна, О.Ф. Скакун, О.О. Уварова, В.В. Черній, Л.О. Шадринова та інші; учені-адміністративісти: Н.Т. Вишнеvsька, Ю.О. Тихомиров тощо. Особлива ж увага науковців як у теорії права, так і в доктрині адміністративного права найчастіше приділяється не трьом указаним формам (додержання, використання, виконання), а такій формі реалізації, як застосування. Крім недостатнього, на нашу думку, висвітлення трьох указаних форм реалізації адміністративно-правових норм, варто зазначити й відсутність у наукових працях ґрунтовних досліджень особливостей законодавчого закріплення в нормах Закону про звернення положень, реалізація яких є виявом додержання, використання чи виконання. Натомість аналіз цих питань є вельми корисним, урахуовуючи ті завдання, які стоять перед цим законодавчим актом: регулювання питань практичної реалізації громадянами України наданого

ім Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними та громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів і відновлення їх у разі порушення. Досягнення цих завдань сприятиме кожна з «безпосередніх форм реалізації» адміністративно-правових норм – і додержання, і виконання, і використання.

Метою статті є аналіз норм Закону про звернення для виявлення особливостей нормативного закріплення положень, реалізація яких виявляється або у формі додержання, або у формі використання, або у формі виконання, а також з'ясування питання, чи обидві групи суб'єктів, на яких розраховано дію Закону про звернення, можуть реалізувати його положення в усіх зазначених формах реалізації правових норм, дослідити особливості вияву реалізації в індивідуальній і колективній формах.

Виклад основного матеріалу дослідження. У доктрині як загальної теорії права, так і адміністративного права форми реалізації виокремлюють за різними критеріями, покладеним в основу відповідної класифікації. Одним із таких критеріїв є поділ форм реалізації за суб'єктами на індивідуальну та колективну. У загальній теорії права індивідуальну реалізацію характеризують як реалізацію, яка полягає в самостійному здійсненні суб'єктивних прав і юридичних обов'язків без вступу в правовідносини з іншими суб'єктами, а колективну – як реалізацію, яка полягає в можливості реалізувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки лише колективним шляхом [1, с. 414]. У сучасній доктрині адміністративного права вказана класифікація, як правило, детально не характеризується, у більш ранніх адміністративно-правових доктринальних джерелах знаходимо таку тезу: «одні норми права можуть бути реалізовані окремим суб'єктом права, інші ж норми права можуть бути реалізовані спільними діями декількох чи багатьох із суб'єктів права» [2, с. 166].

І якщо щодо індивідуальної форми реалізації питань майже не виникає, то щодо наведених вище положень про колективну форму реалізації норм не все однозначно. У наведеному в якості прикладу визначенні «колективної реалізації норм» із джерел загальної теорії права бачимо в її конструкції використання слова «лише», що значно обмежує сферу колективної форми реалізації норм, що ж стосується прикладу визначення з наведеного вище адміністративно-правового джерела, можливим видається виокремлення як «обов'язкової колективної», так і «добровільної колективної» форми реалізації адміністративно-правових норм. Уважасмо такий висновок логічним і спробуємо довести цю позицію на положеннях законодавчого акту, який, на нашу думку, є найбільш яскравим прикладом можливості вияву обох із двох форм колективної реалізації адміністративно-правових норм (назвемо їх умовно «обов'язкова колективна», маючи на увазі випадки, коли індивідуальна форма звернень є неможливою щодо реалізації конкретних норм, і «добровільна колективна», коли можливими є як індивідуальні, так і колективні звернення, натомість громадяни обрали саме останню форму). Це – Закон про звернення, який розрахований на врегулювання питань практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції про поліпшення

їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Відразу ж окреслимо суб'єктів, на яких розраховано Закон про звернення. Ними, відповідно до ст. 1, с. з одного боку, громадяни України, а з іншого – органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації (далі – ЗМІ), посадові особи відповідно до їхніх функціональних обов'язків [3]. Як правильно зазначив свого часу Г.І. Петров, процес реалізації норм права досить складний. У ньому беруть участь усі державні та громадські організації й дієздатні фізичні особи. Роль різних суб'єктів права і характер їх участі в цьому процесі неоднакові [2, с. 165].

Оскільки ми здійснюємо детальний аналіз норм Закону про звернення, у ході дослідження будемо вказувати на окремі недоліки законодавчого регулювання і цьому Законі, які хоча й не завжди прямо, натомість усе ж таки стосуються питань реалізації його норм.

Насамперед варто зазначити певну непослідовність законодавця в урегулюванні питань щодо суб'єктів, до яких спрямовуються звернення громадян (далі – адресати звернення). Так, у преамбулі Закону йдеться про те, що ним регулюються питання практичної реалізації права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів; забезпечуються можливості ... для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності. У ст. 1 Закону про звернення також йдеться про відповідних суб'єктів, до яких мають право звернутись громадяни із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотаннями щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення, а саме: органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, ЗМІ, посадові особи відповідно до їхніх функціональних обов'язків. Натомість у ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 6, ч. 3 ст. 7, ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 15, ст. 21, ч. 1, 3 ст. 22, ч. 1 ст. 26 у переліках адресатів звернень уже не згадуються ЗМІ. Не згадується про них, на відміну від усіх інших адресатів звернень громадян, і у визначенні термінів «пропозиція (зауваження)», «заява (клопотання)», «скарга», які наведені в ст. 3 Закону. Хоча в ст. 16, яка безпосередньо регулює порядок розгляду скарг громадян, у ч. 1 ст. 18, ч. 1 ст. 19 Закону, де йдеться про права та обов'язки при розгляді заяв і скарг, знов є згадка про ЗМІ.

Також досі не виправлено такий недолік, як використання нечітких термінів. Наприклад, термін «підприємства», який у Законі про звернення вживається для позначення відповідних суб'єктів, в інших законодавчих актах (більш пізніх за датою видання, наприклад, у Цивільному кодексі України) тлумачаться як об'єкти (цивільних прав). Видається, що в поєднанні з іншими суб'єктами, які перелічуються в ст. 1 Закону про звернення (підприємства, установи, організації незалежно від форм власності), цей термін доцільно було б замінити більш універсальним – «юридичні особи».

Коли йдеться про здійснення суб'єктивних прав, вочевидь, мається на увазі активна поведінка, яка передбачає певні дії. Натомість це не означає неможливість вияву й пасивної форми поведінки, яка характеризує таку форму реалізації адміністративно-правових норм, як додержання (варто зазначити, що в загальній теорії права можна зустріти думку, згідно з якою й використання припускає як

активну, так і пасивну поведінку [1, с. 414], натомість цей погляд не поширений).

Розглянемо більш детально можливі форми реалізації норм Закону в індивідуальних і колективних зверненнях, тобто за критерієм «суб'єкти реалізації адміністративно-правових норм». При цьому спробуємо розглянути таких суб'єктів не лише стосовно першої групи осіб, на яких розраховано норми Закону про звернення (щодо надання права на індивідуальні та колективні звернення), а й щодо особливостей вияву різних форм реалізації норм Закону про звернення також іншим суб'єктом – відповідними органами та посадовими особами, які мають реагувати на звернення громадян.

Визнаним як у загальній теорії права, так і в доктрині адміністративного права є виокремлення чотирьох таких форм: додержання, виконання, використання й застосування. Додержання (інша назва, яка використовується у доктрині, – дотримання) у доктринальних адміністративно-правових джерелах визначають як «пасивну поведінку суб'єкта адміністративних правовідносин, який не допускає порушення адміністративно-правових заборон» [4, с. 45; 5, с. 158]; «пасивну поведінку суб'єктів, яка не допускає порушення адміністративно-правових норм» [6, с. 54]; «пасивну поведінку суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо дотримання заборон» [7, с. 39] тощо.

У Законі про звернення чимало норм, які закріплюють обов'язок додержуватись (не порушувати) певних приписів (додержання є формою реалізації заборонних норм). Відповідні обов'язки передбачено як безпосередньо для суб'єктів звернення (як індивідуальних, так і колективних), так і для відповідних адресатів звернення, які мають певним чином реагувати на звернення громадян. При цьому таке закріплення відбувається як прямо, так опосередковано. Прикладом опосередкованого закріплення заборони порушувати норми Закону про звернення для громадян, які звертаються індивідуально чи колективно, є таке:

– норма ст. 5 Закону, з аналізу змісту ч. ч. 7 і 8 якої вбачається припис дотримання вимог до звернень і врегулювання наслідків у разі порушення цього припису (законодавче формулювання: «у зверненні має бути зазначено...» (ч. 7 ст. 5); «звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, ...» (ч. 8 ст. 5));

– норма ч. 2 ст. 8 Закону щодо закріплення заборони повторних звернень від одного й того самого громадянина з одного й того самого питання до одного й того самого органу. Щоправда, указане навряд чи можна позначити саме як заборону, адже законодавче формулювання не таке вже й імперативне. Натомість, урахувавши закріплення чітких положень щодо негативних результатів розгляду таких звернень, подання таких звернень є недоцільним;

– норма ст. 17 Закону про звернення, у якій установлено чіткий термін можливості подання скарги на рішення, що оскаржувалось (може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням). Негативним наслідком недодержання цієї норми (порушення відповідних приписів) є залишення скарг, поданих із порушенням зазначеного терміну, без розгляду;

– норма ст. 26 Закону про звернення, зі змісту якої вбачається заборона подання громадянами звернень, які містять наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі й інших дій.

Прямої заборонних норм, які б уміщували формулювання, подібні до «забороняється ...», стосовно громадян як суб'єктів звернень у Законі не закріплено.

Досить спірною в тлумаченні, на нашу думку, є норма ч. 2 ст. 1 Закону про звернення, відповідно до змісту якої «військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності». Не зовсім зрозумілим є, чи то є закріплення права лише на звернення саме з такими зверненнями (які не стосуються їхньої службової діяльності) й, відповідно, певна фіксація заборони для військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також осіб рядового та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України подавати звернення, які стосуються їхньої службової діяльності, чи то можливість для вказаних суб'єктів звертатись як із тими зверненнями, які безпосередньо стосуються їхньої службової діяльності, так і з тими, які її не стосуються. Правильним видається перший варіант, адже коли законодавець хоче підкреслити, що певні ситуації мають вирішуватись на підставі норм інших нормативно-правових актів, він дає зрозуміти це певними формулюваннями, як це, наприклад, має місце в ч. 2 ст. 2 Закону про звернення: «звернення вкладників до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо виплати Фондом відшкодування в межах гарантованої суми розглядаються в порядку, встановленому законодавством про систему гарантування вкладів фізичних осіб»; у ст. 12 Закону про звернення: «дія цього закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції ...».

Натомість такий висновок не беззаперечний, урахувавши такий недолік вітчизняного законодавства, який уже є системним, як відсутність уніфікованого законодавчого підходу до вирішення однотипних ситуацій. Тому це питання, як нам видається, має бути врегульоване більш конкретно, без потреби проведення додаткового аналізу законодавчих норм як цього Закону, так й іншого законодавства для правильного тлумачення норми.

Оскільки ч. 2 ст. 5 Закону про звернення надає право звертатись як окремій особі (індивідуальне звернення), так і групі осіб (колективне звернення), усі наведені вище в якості прикладу норми та закріплені в них в опосередкованій формі заборони можуть бути поширені як на індивідуальні, так і на колективні звернення. Інколи в Законі прямо закріплюється можливість звернення певним колективним суб'єктом. Наприклад, коли йдеться про представництво інтересів громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку щодо надання права на звернення зі скаргю, яка може бути подана ... трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність (ч. 5 ст. 16 Закону про звернення). У цій нормі йдеться про можливість реалізації звернення у формі скарги як в індивідуальній, так і колективній формі, на вибір суб'єкта звернення. Натомість таке звернення може бути здійснено лише в одній із зазначених форм: або в індивідуальній (від самої особи, чий права, як вона вважає, порушені), або в колективній, адже тоді колективний суб'єкт діє за її уповноваженням і в її інтересах.

Щодо можливості реалізації у формі додержання норм Закону про звернення з боку іншого суб'єкта – відповідних органів і посадових осіб, які мають реагувати на такі звернення, опосередкованою (непрямою), на нашу думку

ку, є заборона брати плату за розгляд звернень громадян, установлена в ст. 21 Закону. Безпосередніми (прямими) є заборони, установлені в нормах: ч. 2 ст. 7 Закону (щодо заборони відмови в прийнятті й розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення тощо); ч. 4 ст. 7 Закону (щодо заборони направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються); ст. 9 Закону, у якій установлено заборону переслідування громадян за подання звернення та неприпустимість примушування їх до його подання; ст. 10 Закону, у якій установлено заборону розголошення відомостей, що містяться у зверненнях; з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення; заборона розголошення прізвища, місця проживання й роботи громадянина, якщо про це є його прохання у зверненні.

Отже, кількість заборонних норм у Законі про звернення як для громадян, так і для суб'єктів, які мають реагувати на такі звернення, майже однакова, і при цьому для останнього суб'єкта переважають прями заборони в нормах. Для громадян як суб'єктів звернення заборони сформульовано в непрямій формі, а вияв додержання як форми реалізації норм Закону про звернення для них можливий як в індивідуальній, так і в колективній формах. Що ж стосується органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, ЗМІ, їхніх посадових осіб, із наведених вище прикладів норм Закону про звернення, у яких у прямій чи опосередкованій формі закріплено можливі вияви додержання як форми реалізації норм Закону, реагувати на відповідне звернення може як колективний, так і індивідуальний суб'єкт (звернення може стосуватись як діяльності органу, підприємства, організації, ЗМІ (як колективного суб'єкта), так і діяльності окремих його посадових осіб або керівників (індивідуального суб'єкта)), а отже, додержання як форма реалізації норм цього Закону може виявлятися як в індивідуальній, так і в колективній формах (особливо, коли йдеться про певні пов'язані дії кількох владних суб'єктів). Інша мова, що найчастіше підписання відповідного документа, яким здійснюється реакція на звернення (відповідь), здійснюється керівником відповідного органу, юридичної особи одноосібно або його підписує відповідна посадова особа, які своїм підписом беруть на себе відповідальність за вказані в документі відомості.

В адміністративно-правових доктринальних джерелах виконання визначають як «активну поведінку суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків» [4, с. 45; 5, с. 157–158; 7, с. 39]; «активну поведінку суб'єкта, яка виявляється у виконанні юридичних обов'язків, зафіксованих в адміністративно-правових нормах» [6, с. 54].

Що стосується громадян, для них виконання досить тісно переплітається з «опосередкованим закріпленням заборон», приклади яких ми наводили під час характеристики виявів додержання як форми реалізації адміністративно-правових норм. Так, наводячи в якості прикладу норми ч. 7 і 8 ст. 5 Закону, з аналізу змісту яких убачається припис дотримання вимог до звернень (ч. 7 ст. 5 – «у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати; в електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним»), можна було б

вказати, що це може бути й виявом виконання, адже йдеться про певні необхідні дії, які варто виконувати, що, по суті, є обов'язками (у тому сенсі, що обов'язками вони стають за умови обрання особою такого варіанта поведінки, як стати учасником відносин у сфері звернення громадян, тобто своїми активними діями особа скористалась наданим їй правом на звернення). Натомість оскільки наступна частина ст. 5 установлює певні негативні наслідки (ч. 8 ст. 5 – «звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненням...»), це може бути й реалізацією заборонних норм, тобто додержанням. На користь визнання наведеної в якості прикладу норми як можливого вияву реалізації зобов'язальних норм (тобто виконання), можна також навести й такий аргумент, як необхідність під час виконання певної активної поведінки (наприклад, обов'язкова вказівка необхідних реквізитів). Усе це підкреслює неоднозначність і складність розмежування відповідних форм реалізації адміністративно-правових норм, про яке подекуди вказується в доктрині адміністративного права. І якщо в більш ранніх джерелах із адміністративного права розглядалися лише два способи реалізації вимог, які вміщувалися в адміністративно-правових нормах, – їх виконання та застосування, де для виконання адміністративно-правових норм характерною вважалось необхідність виконання вимог конкретної норми будь-ким, до кого вона звернена [8, с. 96, 97], то нині в адміністративно-правовій доктрині знаходимо обґрунтування (при виокремленні вже чотирьох форм реалізації адміністративно-правових норм: додержання, виконання, використання та застосування), що додержання «є конкретним вираженням виконання» [9, с. 81].

Указане стосується й норми ч. 1 ст. 8 Закону про звернення щодо закріплення обов'язку для громадян у письмовому зверненні зазначати місце проживання, підписання звернення автором (авторами). Прямих же обов'язків для громадян як суб'єктів звернення Закон не закріплює, що в принципі є логічним, адже сам Закон спрямований на реалізацію права на звернення.

Прикладами закріплення опосередкованих (непрямих) обов'язків для адресатів звернення є такі: ч. 1 ст. 7 Закону щодо обов'язку прийняття звернень, оформлених належним чином; норма ст. 3 Закону щодо обов'язку ведення діловодства зі звернень громадян у порядку, який установлюється Кабінетом Міністрів України; норма ч. 1 ст. 20 Закону щодо встановлення граничних термінів розгляду звернень громадян (не більше одного місяця від дня їх надходження; невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання; неможливості перевищення загального терміну вирішення питань, порушених у зверненні, – сорока п'яти днів); норма ч. 3 ст. 22 Закону щодо обов'язку визначення керівниками органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій порядку прийому громадян; норма ч. 4 ст. 22 Закону щодо проведення реєстрації всіх звернень громадян на особистому прийомі керівників; норма ч. 4 ст. 22 Закону щодо повідомлення письмово або усно про результати розгляду, коли звернення здійснювалось на особистому прийомі.

Прикладами безпосереднього (прямого) встановлення певних обов'язків для вказаних суб'єктів є норми: ч. 3 ст. 7 Закону про звернення, у якій закріплено обов'язок направлення за належністю відповідному органу чи посадовій особі звернення та повідомлення про це громадянина, який подав звернення, якщо питання, порушені в одержаному відповідним органом зверненні, не входять до його повноважень; ч. 1 ст. 14 Закону, у якій установлено обов'язок розгляду пропозицій (зауважень) громадян; ч. 2 ст. 14 і ч. 2 ст. 16 Закону щодо особистого розгляду першими

керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій пропозицій (зауважень) і скарг Героїв Радянського Союзу, Героїв соціалістичної праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни; ч. 1 ст. 15 Закону щодо обов'язку об'єктивно і вчасно розглядати заяви (клопотання), перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства й забезпечувати їх виконання, щодо повідомлення громадян про наслідки розгляду їхніх заяв (клопотань); ч. 3 ст. 15 Закону щодо обов'язку надання відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) громадян в обов'язковому порядку тим органом, який отримав ці заяви й до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки; ч. 4 ст. 15 Закону щодо обов'язку в разі відмови в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), довести відповідне рішення до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Прикладом закріплення прямих обов'язків є і ст. 19 Закону, у якій закріплена низка безпосередніх обов'язків органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, ЗМІ, їхніх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг. Також закріплюють прямі обов'язки й ч. 3 ст. 20 Закону щодо першочергового порядку розгляду звернень громадян, для яких законодавством встановлено пільги, і ст. 22 Закону щодо встановлення обов'язку проведення особистого прийому громадян керівниками та іншими посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян;

Отже, у Законі про звернення громадян ідеться в основному про обов'язки суб'єктів, яким адресовані відповідні звернення. І найбільша кількість його норм закріплює ці обов'язки безпосередньо, опосередкована форма закріплення теж має місце, натомість не є поширеною щодо вказаних суб'єктів. Щодо вияву індивідуальних і колективних форм у реалізації норм Закону у формі виконання, якихось особливостей порівняно з додержанням ми не виявили, щодо громадян можливим є вияв у будь-якій із означених форм. При цьому не виокремлюються норми, які б передбачали лише «обов'язкову колективну» форму реалізації.

В адміністративно-правовій доктрині використання визначають як «активну поведінку суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей)» [4, с. 45; 5, с. 158; 7, с. 39]; «активну поведінку суб'єктів, що виявляється у здійсненні наданих їм адміністративно-правовими нормами юридичних прав» [6, с. 54]. Отже, з наведених визначень убачається, що використання є формою реалізації уповноважених (інші назви – дозвільні, диспозитивні, управомочні) адміністративно-правових норм, і ця форма реалізації передбачає активну поведінку, коли суб'єкту використання потрібно здійснити певні дії. При цьому суб'єкт сам вирішує, скористатись наданим адміністративно-правовою нормою правом чи утриматись від його використання [9, с. 81].

Прикладом закріплення можливості вияву виконання як форми реалізації норм Закону України про звернення для громадян є таке: ст. 18, у якій закріплено низка прав громадянина при розгляді заяви чи скарги. У цій нормі вбачається можливість здійснення відповідних прав як в індивідуальній, так і в колективній формах, і при цьому не передбачено жодного права, яке могло б бути

здійснене лише в колективній формі, тобто в обов'язковій колективній формі. Усі закріплені у відповідній статті права можуть бути здійснено або в індивідуальній, або в добровільній колективній формі. Прикладами є й ч. 2 ст. 20 Закону про звернення щодо права громадянина вимагати скороченого терміну розгляду свого звернення (щоправда, це право не є беззаперечним, воно «обтяжене» певними умовами: належне обґрунтування такої вимоги та оформлення її обов'язково в письмовому вигляді); і ч. 4 ст. 22 Закону про звернення щодо можливості виявлення бажання громадянином про усне повідомлення йому про результати розгляду його звернення на особистому прийомі керівника органу, підприємства, до якого він звернувся.

Щодо адресата звернення прикладом певної диспозитивності в побудові норми стосовно використання чи невикористання закріпленого в ній варіанта поведінки є конструкція «може бути», адже в цьому випадку завжди є протилежна альтернатива – «а може й не бути». Відтак певні можливості у використанні, на нашу думку, вміщує норма ч. 2 ст. 17 Закону про звернення. Гарантією щодо унеможливлення зловживання наданою формою реалізації завжди є можливість оскарження рішення, ухваленого не на користь громадянина.

Крім означеної вище конструкції, є й інші варіанти нормативного закріплення. Наприклад, видається, що закріплення в ст. 23 Закону положення про те, що вищі посадові особи держави – Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України – здійснюють прийом у встановленому ними порядку, є своєрідним варіантом диспозитивної норми. Адже сам порядок прийому встановлюється на їх розсуд. Щоправда, у цій нормі є й елементи імперативності: якщо розглядати її з позиції того, що такий порядок у будь-якому випадку має бути встановлений вказаними вищими посадовими особами держави. На офіційних сайтах відповідних органів і посадових осіб такі порядки розміщені.

Отже, як це й має бути, уповноважуючі (дозвільні, диспозитивні, управомочні) норми Закону про звернення здебільшого адресовані громадянам як суб'єктам звернення. Закріплюються вони, як правило, у прямій формі, як певні надані вказаним суб'єктам права, якими вони можуть скористатись, а можуть і не скористатись, на свій розсуд. Форма реалізації вказаних прав (за умови обрання саме такого варіанта активної поведінки) може бути як індивідуальною, так і «добровільною колективною». Для адресатів звернення таких норм у Законі майже не вміщується, а ті що є, закріплено в опосередкованій формі.

Кілька слів зазначимо про відмінності законодавчих вимог до індивідуальних і колективних звернень, зокрема вимог до електронних петицій як різновиду колективних звернень громадян. Досить цікавим є саме перехід від індивідуальної форми звернення до колективної. Так, відповідно до ч. 2 ст. 23-1 Закону про звернення, автор (ініціатор) петиції може бути й один, надалі до неї має приєднатись певна кількість громадян, і при цьому строк для такого приєднання чітко фіксований і не може бути подовжений. Саме тому ч. 3 ст. 5 Закону про звернення характеризує електронну петицію як особливу форму колективного звернення. Отже, саме цей різновид звернень громадян є обов'язковою колективною формою звернень, коли інакше відповідне право не може бути реалізоване. У ст. 23-1 закріплено низку обов'язків відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань під час збору підписів на підтримку електронної петиції. Виконання цих обов'язків є виявом виконання як форми реалізації норм Закону щодо електронних петицій. Досить позитивною тенденцією з погляду реалізації прав громадян на звернення є закріплення в

цій статті положення про те, що електронна петиція, яка в установленний строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до Закону про звернення.

Висновки. Отже, норми Закону про звернення вміщують певні недоліки законодавчого регулювання окреслених у ньому питань, починаючи від окреслення суб'єктів, діяльність яких ним регулюється, продовжуючи наявністю нечітких термінів, закінчуючи неоднаковими для сприйняття нормами, зі змісту яких можна зробити протилежні висновки. Ураховуючи наявний поділ на такі типи реалізації норм права, як безпосередня та правозастосовна реалізація [10, с. 235], з аналізу норм Закону України «Про звернення громадян» простежується чітка можливість як для індивідуальних, так і для колективних звернень (і у формі «добровільних колективних», і у формі «обов'язкових колективних»), тобто можливість реалізації норм цього Закону для громадян як суб'єктів звернень у формах додержання (дотримання), виконання й використання, а для адресатів звернень – у всіх чотирьох формах (до вказаних вище додається й застосування). Щодо виокремлення «обов'язкової колективної» та «добровільної колективної» форм реалізації норм Закону про звернення варто зазначити, що обидві з них закріплені в указаному Законі, щоправда, добровільна форма є поширенішою, обов'язкова передбачена лише нормами про електронні петиції. Коли йдеться про «звичайні» звернення, положення норм Закону про звернення можуть бути реалізовані як в індивідуальній, так і в колективній формах. Якщо ж мова йде про електронні петиції, тут початок може бути як індивідуальним, так і колективним, натомість, ураховуючи, що кінцева мета такого звернення може бути досягнута лише в разі набрання необхідної кількості голосів, можна говорити про «лише колективну» або «обов'язкову

колективну» форму реалізації. Перспективним напрямом подальшого дослідження норм Закону про звернення є виявлення особливостей нормативного врегулювання поведінки, яка відповідає ознакам застосування як форми реалізації правових норм специфічним суб'єктом.

Список використаної літератури:

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.
2. Петров Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров. – Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1959. – 184 с.
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 (із змінами) № 393/96-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.С. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.П. Пастух та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
5. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навч. лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
6. Загуменник В.І. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : [навчальний посібник] / В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко ; під заг. ред. О.Х. Юлдашева. – Бендери-К. : Поліграфіст, 2010. – 512 с.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
8. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Московского университета, 1967. – 160 с.
9. Загуменник В.І. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина) : [навч. посіб.] / В.І. Загуменник, В.В. Проценко ; під заг. ред. О.Д. Крупчана. – Бендери-К. : Поліграфіст, 2012. – 444 с.
10. Загальна теорія права : [підручник] / за заг. ред. М.І. Козюбри. – К. : Ваіте, 2015. – 395 с.